

BAB II

Tinjauan Atas Tanah Sultan Ground Dalam Kerangka Hukum Tanah Nasional

A. Sejarah Pertanahan di Yogyakarta

1. Letak Geografis Daerah Istimewa Yogyakarta

Secara Geografis Keraton Yogyakarta terletak di tengah kota Yogyakarta, dengan titik pusat kota dimulai dari Keraton yang mempunyai sumbu kordinat yang sama. Sedangkan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terletak di bagian selatan tengah Pulau Jawa yang dibatasi oleh Samudera Hindia di bagian selatan dan Propinsi Jawa Tengah di bagian lainnya. Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki luas wilayah 3.185,80 km

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki 4 kabupaten dan 1 kota, diantaranya ada Kabupaten Kulon Progo, Gunung Kidul, Bantul, Sleman dan Kota Yogyakarta. Dan ibu kota Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Kota Yogyakarta. Daerah ini memiliki nama Daerah Istimewa Yogyakarta dikarenakan masih menggunakan sistem kerajaan kesultanan. Daerah Istimewa Yogyakarta meskipun memiliki wilayah yang lebih kecil jika dibandingkan dengan provinsi lain, tapi tidak menutupi bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta ini memiliki potensi budaya dan sejarah yang dijaga dengan baik.

2. Sejarah Terbentuknya Kesultanan Yogyakarta

Sejarah mencatat bahwa pada akhir abad ke-16 terdapat sebuah kerajaan Islam di Jawa bagian tengah-selatan bernama Mataram. Kerajaan ini berpusat di daerah Kota Gede (sebelah tenggara kota Yogyakarta saat ini), kemudian pindah ke Kerta, Plered, Kartasura dan Surakarta. Lambat laun, kewibawaan dan kedaulatan Mataram semakin terganggu akibat intervensi Kumpehi Belanda. Akibatnya timbul gerakan anti penjajah di bawah pimpinan Pangeran Mangkubumi yang mengobarkan perlawanan terhadap Kumpehi beserta beberapa tokoh lokal yang dapat dipengaruhi oleh Belanda seperti Patih Pringgalaya. Untuk mengakhiri perselisihan tersebut dicapai Perjanjian Giyanti atau *Palihan Nagari*.

Perjanjian Giyanti yang ditandatangani pada tanggal 13 Februari 1755 (*Kemis Kliwon, 12 Rabingulakir 1680 TJ*) menyatakan bahwa Kerajaan Mataram dibagi menjadi dua yaitu Kasunanan Surakarta Hadiningrat dan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Surakarta dipimpin oleh Susuhunan Paku Buwono III, sementara Ngayogyakarta atau lazim disebut Yogyakarta dipimpin oleh Pangeran Mangkubumi yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I.

Perjanjian Giyanti ini kemudian diikuti pula dengan pertemuan antara Sultan Yogyakarta dengan Sunan Surakarta di Lebak, Jatisari pada tanggal 15 Februari 1755. Dalam pertemuan ini dibahas mengenai peletakan dasar kebudayaan bagi masing-masing kerajaan. Kesepakatan yang dikenal dengan nama Perjanjian Jatisari ini membahas tentang perbedaan identitas kedua wilayah yang sudah menjadi dua kerajaan yang berbeda.

Bahasan di dalam perjanjian ini meliputi tata cara berpakaian, adat istiadat, bahasa, gamelan, tari-tarian, dan lain-lain. Inti dari perjanjian ini kemudian adalah Sultan Hamengku Buwono I memilih untuk melanjutkan tradisi lama budaya Mataram. Sementara itu, Sunan Pakubuwono III sepakat untuk memberikan modifikasi atau menciptakan bentuk budaya baru. Pertemuan Jatisari menjadi titik awal perkembangan budaya yang berbeda antara Yogyakarta dan Surakarta.

Tanggal 13 Maret 1755 (*Kemis Pon, 29 Jumadilawal 1680 TJ*) adalah tanggal bersejarah untuk Kasultanan Yogyakarta. Pada tanggal inilah proklamasi atau *Hadeging Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat* dikumandangkan. Selanjutnya, Sultan Hamengku Buwono I memulai pembangunan Keraton Yogyakarta pada tanggal 9 Oktober 1755.

Proses pembangunan berlangsung hingga hampir satu tahun. Selama proses pembangunan tersebut, Sri Sultan Hamengku Buwono I beserta keluarga tinggal di *Pesanggrahan Ambar Ketawang*. Sri Sultan Hamengku Buwono I beserta keluarga dan para pengikutnya memasuki Keraton Yogyakarta pada tanggal 7 Oktober 1756 (*Kemis Pahing, 13 Sura 1682 TJ*). Dalam penanggalan Tahun Jawa (TJ), peristiwa ini ditandai dengan sengkalan memet: *Dwi Naga Rasa Tunggal* dan *Dwi Naga Rasa Wani*.

Seiring berjalannya waktu, wilayah Kasultanan Yogyakarta mengalami pasang surut. Utamanya terkait dengan pengaruh pemerintah kolonial baik Belanda maupun Inggris. Pada tanggal 20 Juni 1812, ketika Inggris berhasil menyerang dan memasuki keraton, Sultan Hamengku Buwono II dipaksa turun tahta. Penggantinya, Sri Sultan Hamengku Buwono III dipaksa menyerahkan

sebagian wilayahnya untuk diberikan kepada Pangeran Notokusumo (putera Hamengku Buwono I) yang diangkat oleh Inggris sebagai Adipati Paku Alam I.

Wilayah kekuasaan Kasultanan yang diberikan kepada Paku Alam I meliputi sebagian kecil di dalam Ibukota Negara dan sebagian besar di daerah Adikarto (Kulonprogo bagian selatan). Daerah ini bersifat otonom, dan dapat diwariskan kepada keturunan Pangeran Notokusumo. Oleh karena itu, sejak 17 Maret 1813, Adipati Paku Alam I mendeklarasikan berdirinya Kadipaten Pakualaman.

Perubahan besar berikutnya terjadi setelah lahirnya Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Raja Yogyakarta, Sri Sultan Hamengku Buwono IX segera mengucapkan selamat atas berdirinya republik baru tersebut kepada para proklamator kemerdekaan. Dukungan terhadap republik semakin penuh manakala Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII mengeluarkan amanat pada tanggal 5 September 1945 yang menyatakan bahwa wilayahnya yang bersifat kerajaan adalah bagian dari Negara Republik Indonesia.²⁰

3. Pembagian Tanah Di Kesultanan Yogyakarta

Dengan berdirinya Kesultanan Yogyakarta pada tahun 1755 sebagai sebuah negara, maka konsekuensinya adalah adanya instrumen-instrumen layaknya sebuah negara seperti adanya wilayah, pemimpin atau raja, Patih, punggawa, dan pejabat lainnya, para Abdi dalem serta rakyat. maka kemudian Sultan Hamengkubuwono memisahkan bagian mana saja untuk keluarga Sultan

²⁰ “Cikal Bakal Keraton Kasultanan Yogyakarta”, <https://kratonjogja.id/cikal-bakal/detail>, diakses pada 12 Agustus 2018.

secara pribadi dan untuk negara. Adapun pembagian tanah di lingkungan Keraton Yogyakarta dibagi menjadi dua

Tanah mahkota (tanah kasultanan keprabon), terdiri dari: 1. Kompleks inti Keraton yaitu pagelaran, Siti hinggil ler, Siti hinggil Kidul, kamandungan Lor, Sri manganti, Kedaton, Kamangan, kamandungan Kidul. 2. Komplek depan yakni Gilatak, Pangurakan, Alun-alun Lor, Masjid gedhe kasultanan. 3. Komplek belakang Yani alun-alun Kidul Plengkung nirbaya selain dari ketiga tanah tersebut ada juga tanah yang tidak bisa diganggu gugat keberadaannya yakni tanah yang digunakan untuk makam raja di Imogiri Bantul. Tanah ini merupakan instrumen pemerintahan Ngayogyakarta yang tidak bisa diganggu gugat, berfungsi sebagai penopang jalannya pemerintahan di Keraton ngayogyakarta sehingga Tanah ini adalah milik mutlak Nagari ngayogyakarta yang hanya diwariskan kepada masing-masing Sultan dari Sultan satu ke generasi selanjutnya sebagai pemilik sah Kraton ngayogyakarta Jadi tanah ini tidak bisa diwariskan untuk keluarga pribumi.

Menurut Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Pasal 1 ayat (1) menyatakan:

“Tanah Kasultanan adalah tanah hak milik Kasultanan yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah DIY.”

Hal ini diperjelas lagi dalam Pasal 7 Perdais yang menyebutkan:

(1) Tanah Keprabon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan tanah yang digunakan Kasultanan maupun Kadipaten untuk bangunan istana dan kelengkapannya.

(2) Tanah Keprabon yang merupakan Tanah Kasultanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:

a. Karaton;

b. Alun-alun Lor;

c. Alun-alun Kidul;

d. Benteng;

e. Jagang;

f. Panggung Krapyak;

g. Tugu Pal Putih;

h. Tamansari;

i. Pasar Beringharjo;

j. Kepatihan;

k. Pasareyan Imogiri Ngayogyakarta;

l. Makam Sultan Agungan Ngayogyakarta;

m. Makam Kutho Gedhe Ngayogyakarta sarta Hastarenggo;

n. Pasareyan Giring;

- o. Makam Giriloyo;
- p. Makam Wot Galeh;
- q. Makam Pakuncen;
- r. Makam Banyu Sumurup;
- s. Makam Gunung Buthak;
- t. Makam Widoro Manis;
- u. Petilasan-Petilasan;
- v. Pasanggrahan-Pasanggrahan; dan
- w. Masjid-Masjid Kagungan Dalem.²¹

4. Sejarah Tanah Sultan Ground

Sejarah lahirnya Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dimulai pada tahun 1742 ketika VOC datang ke Pulau Jawa dan mengadu domba orang-orang Cina di Jawa Tengah sehingga terjadi pemberontakan (*Geger Pacino*) terhadap Kerajaan Mataram yang pada saat itu berada dalam kondisi lemah. Sehubungan dengan pemberontakan itu, Sri Sunan Paku Buwono II meminta bantuan kepada VOC untuk merebut kembali ibukota Mataram dan kemenangan atas pemberontakan *Geger Pacino* tersebut melahirkan perjanjian antara Kerajaan Mataram dengan VOC yang disebut Perjanjian Ponorogo. Pada tanggal 18 Mei 1746 diadakan perjanjian kembali antara VOC dengan Sri Sunan Paku Buwono II yang berisi

²¹²¹ Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

permintaan VOC untuk mengurangi kekuasaan Kerajaan Mataram, antara lain adalah Pulau Madura dan pesisir seluruhnya menjadi milik VOC dan bukan lagi bagian dari Kerajaan Mataram. Di sisi lain pada tanggal 19 Mei 1746, Pangeran Mangkubumi bersama Pangeran Hadiwijoyo, Pangeran Widjil II dan Pangeran Krapyak mengadakan pertemuan diam-diam untuk melakukan perlawanan terhadap VOC.²²

Pada tanggal 11 Desember 1749, Sri Sunan Paku Buwono II turun tahta dan bersamaan dengan itu beliau mengadakan perjanjian dengan Van Hohendorf wakil dan Gubernur Jenderal Van Imhoff yang berisi penyerahan Kerajaan Mataram seluruhnya kepada VOC dengan ketentuan bahwa keturunan Sri Sunan yang berhak naik tahta akan diberikan pinjaman Kerajaan Mataram untuk dipimpin oleh VOC. Dengan turun tahtanya Sri Sunan Paku Buwono II, pada hari yang sama atas kehendak dan persetujuan dari para abdinya, Pangeran Mangkubumi dinobatkan menjadi Raja Mataram dengan gelar Sunan Paku Buwono di Desa Kabanaran, sehingga semula beliau lebih dikenal dengan sebutan Sunan Kabanaran. Bulan September 1754, N. Harthing mengadakan perundingan dengan Pangeran Mangkubumi (Sunan Kabanaran) untuk melepaskan diri dari kekangan VOC. Setelah beberapa kali mengadakan perundingan, maka pada akhirnya disetujui sebuah perjanjian antara Pangeran Mangkubumi dengan VOC di Desa Giyanti pada tanggal 13 Februari 1755 yang disebut dengan Perjanjian Giyanti. Dalam perjanjian, Pangeran Mangkubumi diakui wewenangnya untuk bergelar Sultan Hamengku Buwono I dan menguasai sebagian dari Kerajaan Mataram di sebelah barat dengan hak waris pada keturunannya yang sah dengan

²² Sabdacakratama, *Sejarah Keraton Yogyakarta*, (Yogyakarta: Narasi, 2009). hlm22.

ketentuan Pangeran Mangkubumi melepaskan haknya atas Pulau Madura. Sultan Hamengku Buwono I kemudian memilih Yogyakarta sebagai ibukota Kasultanan dan diangkat kembali oleh para pengikut setianya untuk menjadi Raja atau Sultan di wilayah tersebut. Selanjutnya beliau mulai membangun Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan dalam pemerintahannya Sri Sultan Hamengku Buwono dibantu oleh Sri Paduka Paku Alaman. Pengaturan tanah dan seisinya dari Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat ini dipercayakan penuh kepada Sultan sebagai Kagungan Dalem Noto oleh para pengikut setia dan rakyatnya. Atas kepercayaan dari rakyatnya, Sultan menjalankan kewenangan atas tanah berupa mengatur penggunaan tanah untuk keberadaan Keraton serta sarana pendukungnya disamping memberi hak-hak untuk memanfaatkan tanah-tanah tersebut kepada keluarga (*sentono*), *kawula* (rakyat/penduduk), orang-orang asing, lembaga asing, dan lain-lain. Pada tahun 1863, sebagian tanah dikuasakan kepada kerabat (*sentono*) sebagai penghasilan dengan ketentuan dua bagian untuk kerabat/*sentono* (Patuh), dua bagian untuk rakyat (penduduk petani penggarap), dan satu bagian untuk orang yang diberi kuasa untuk mengurus (*Bekel*). Sistem pertanahan ini dikenal dengan Zaman Kepatuhan atau Zaman Kebekelan.²³

Pelaksanaan Zaman Kepatuhan atau Zaman Kebekelan ini, ternyata tidak mampu memberikan kesejahteraan bagi rakyat karena masih adanya system sewa tanah oleh lembaga asing. Oleh karena itu, pada tahun 1914 diadakan reorganisasi di bidang politik, ekonomi, dan pertanahan dengan maksud untuk menghapuskan stelsel apanage (kekuasaan tanah oleh pihak asing). Kasultanan kemudian mengadakan perubahan sistem pertanahan dengan membentuk Kalurahan,

²³ Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian Di Jawa Dari Masa Ke Masa*, (Jakarta: Obor Indonesia, 2008), hlm. 32.

mengubah dasar sewa tanah, dan memberikan hak atas tanah yang lebih kuat kepada penduduk pribumi. Untuk mencapai kesejahteraan rakyat dalam kaitannya dengan reorganisasi yang dilakukan, dikeluarkan Rijksblad Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dimana pada Pasal 1 menyebutkan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *eigendom* oleh pihak lain adalah Domein Kerajaan (Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat) dan pada Pasal 2 disebutkan bahwa di wilayah yang mengalami reorganisasi, dibentuk menjadi Kalurahan. Dalam Pasal 4 Rijksblad Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16, tertulis bahwa semua tanah yang secara nyata dipakai oleh rakyat baik ditempati maupun yang diolah secara tetap ataupun tidak tetap sebagaimana tercatat dalam register Kalurahan, diberikan hak anggaduh (hak milk) oleh Kasultanan.

Tanah yang diberikan hak anggaduh tersebut, kecuali tanah lungguh dan tanah pangarem-arem, diberikan kepada Kalurahan dengan melangsungkan hak anganggo (hak pakai) kepada para pemakai secara turun-temurun. Selain itu, seperlima dari luas tanah keseluruhan tetap dikuasai Kalurahan untuk *lungguh Lurah dan Pamong, pangaremarem Bekel* yang diberhentikan akibat reorganisasi, dan untuk mencukupi keperluan Kalurahan atau sebagai sumber pendapatan Kalurahan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa di wilayah Kalurahan terdapat tanahtanah yang digunakan sebagai tanah hak *anganggo turun-temurun* warga masyarakat, tanah desa untuk lungguh, tanah pangarem-arem, tanah kas desa untuk kepentingan umum, tanah yang dikuasai pihak asing, dan tanah yang belum pernah dilepaskan atau masih menjadi kewenangan Keraton. Tanah yang masih menjadi kewenangan Keraton dan termasuk dalam Domein Kerajaan

Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat inilah yang disebut sebagai tanah Sultan Ground

Pada masa sekarang tanah-tanah utan Ground tersebar siberbagai kawasan DIY

Tabel Luas tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground di DIY

NO	LOKASI	LUAS (m ²)	PRESENTASE (%)
1.	Kota Yogyakarta	82.000	0,16
2.	Kabupaten Bantul	22.767.859	44,97
3.	Kabupaten Sleman	928.338	1,83
4.	Kabupaten Kulon Progo	26.451.247	52,24
5.	Kabupaten Gunung Kidul	402.950	0,80
	JUMLAH	50.632.394	100,00

Sumber: Hasil Kegiatan Inventarisasi-Biro Tata Pemerintahan Setda DIY, 2014²⁴

²⁴ Ranga Alfiandri Hasim, "Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Yogyakarta Dan Hukum Tanah Nasional", <http://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/viewFile/244/233>, diakses 10 Agustus 2018.

Tabel Perkembangan Pengaturan Sultan Ground dan Pakualaman Ground

Tanah yang Dimanfaatkan Perseorangan	Tanah Desa	Tanah yang dimanfaatkan untuk keperluan lain-lain
1	2	3
a. Berdasarkan <i>Rijksblaad</i> Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918		
<i>Hak hanganggo turun-temurun</i> : diberikan pada masyarakat yang benar-benar memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.	<i>Hak hanggaduh</i> : diberikan kepada Kelurahan untuk <i>pengarem-arem</i> , <i>bengkok/lungguh</i> , kepentingan umum, dan kas desa.	<ul style="list-style-type: none"> • Tanah kehutanan; • <i>Wedi kengser</i>; • <i>Oro-oro</i>; • RvO; • Bekas RvO; • Bekas pabrik; • Yayasan; • Gisik sepanjang pantai; • Bekas <i>railban</i>.
BAGIAN DARI TANAH KASULTANAN/KADIPATEN		
b. Berdasarkan Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954		
Hak milik perseorangan secara turun-temurun	Kelurahan sebagai badan hukum mempunyai hak milik = tanah desa (<i>lungguh</i> , <i>pengarem-arem</i> , kas desa, kepentingan umum) à basisnya hak <i>anggaduh</i>	Tanah-tanah yang dimanfaatkan untuk keperluan lain-lain di atas diatur dan diurus oleh Pemerintah DIY melalui Jawatan Agraria.

BUKAN TANAH KASULTANAN/KADIPATEN	BAGIAN DARI TANAH KASULTANAN/KADIPATEN	<ul style="list-style-type: none"> • BAGIAN DARI TANAH KASULTANAN/KADIPATEN(dikelola berdasarkan <i>Rijksblaad</i> Kasultanan); • Tanah Negara yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah DIY.
c. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012		
Hak milik perseorangan secara turun-temurun	Hak <i>Anggaduh</i> Tanah Desa oleh Desa	Tanah yang dimanfaatkan untuk keperluan lain-lain : <ul style="list-style-type: none"> • Tanah kehutanan; • <i>Wedi kengser</i>; • <i>Oro-oro</i>; • RvO; • Bekas RvO; • Bekas pabrik; • Yayasan; • Gisik sepanjang pantai; • Bekas <i>railban</i>.
BUKAN TANAH KASULTANAN/KADIPATEN	BAGIAN DARI TANAH KASULTANAN/KADIPATEN	

Sumber: berbagai sumber, diolah, 2016²⁵

²⁵ Laporan Penelitian Tim Dosen STPN, Grand Design Perencanaan Pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Pakualaman, 2015, hlm. 257-258.

B. Sultan Ground Dalam PerUndang-Undangan

Tanah Sultan Ground yang memiliki sejarah panjang dari sebelum Yogyakarta bergabung dengan Negara Republik Indonesia ternyata sudah mempunyai payungan peraturannya sendiri. Antara lain Rijktsblad Kesultanan Nomor 16 Tahun 1918 jo Nomor 23 Tahun 1925.²⁶

1. Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang dasar 1945 sebagai sumber hukum utama negara, mengatur berbagai aspek kehidupan termasuk mengenai pertanahan yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) ini melahirkan konsepsi hak penguasaan negara atas sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sangat jelas bahwa pemerintah mewakili negara, bertanggung jawab menjamin semua kekayaan alam tersebut dikelola dengan baik dengan menjamin kekayaan yang di hasilkan digunakan sebaik-baiknya untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Begitu pula tanah yang dikuasai sepenuhnya oleh negara dan dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat.

Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan bekas daerah swapraja atau kerajaan memiliki tanah -tanah adat yang penguasaannya ada di tangan kerajaan

²⁶ Sudiko Mertokusumo , *Perundang – undangan Agraria Yogyakarta*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm 26.

dalam hal ini Kesultanan Yogyakarta. Hal ini diperkuat dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“Negara mengakui dan menghormati satuan- satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang – undang”

Dengan ketentuan di atas maka lahir UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian ditindak lanjuti dengan UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewaa Yogyakarta yang mana ketentuan dalam Pasal 4 menyatakan.

“Urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain sebagai termasuk dalam Pasal 23 dan 24 Undang -Undang No 22 Tahun 1948 bagi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut:

- I. Urusan Umum
- II. Urusan Pemerintahan Umum
- III. Urusan Agraria
- IV. Urusan Pengairan, di jalan-jalan dan gedung
- V. Urusan Pertanian dan Perikanan
- VI. Urusan Kehewan
- VII. Urusan Kerajinan, perdagangan dan Negeri Perindustrian dan Koperasi
- VIII. Urusan Perburuhan dan Sosial
- IX. Ueusan Pengumpulan Bahan Makanan dan Pembagian
- X. Urusan Penerangan
- XI. Urusan Pendidikan, Pengajaran, dan kebudayaan

XII. Urusan Kesebatan

XIII. Urusan Perusahaan

Mengacu pada ketentuan angka III di atas maka Yogyakarta mempunyai kewenangan dalam hal mengatur tentang agraria yang dalam hal ini termasuk pula mengenai pertanahan. Sehingga kedudukan Sultan sebagai penguasa tanah dalam hal ini Sultan Ground di Yogyakarta sedangkan rakyat hanya memiliki hak sewa atau hak pakai.

2. Undang-Undang Pokok Agraria

UUPA yang dimaksudkan sebagai unifikasi hukum agraria di Indonesia tidak semerta merta dapat diterapkan secara bersamaan dengan wilayah lain. Sejalan dengan UUD 1945 UUPA juga mengamini bahwa penguasaan tanah berada di tangan negara. Oleh sebab itu UUPA tidak berlaku sepenuhnya di Yogyakarta dan hanya berlaku mengenai hal-hal yang di luar tanah Kesultanan Yogyakarta.

Pada periode ini Kesultanan Yogyakarta memberikan hak turun temurun atas sebidang tanah kepada masyarakat. Meskipun secara de jure kepemilikan tanah tersebut masih dalam kekuasaan Sultan. Namun secara de facto tanah – tanah tersebut telah diberikan kepada individu sesuai dengan kebutuhannya. Pengaturan tanah-tanah tersebut sebagai berikut:

- a. Tanah yang dipakai sendiri oleh Sultan, ada dua macam yakni tanah yang dipakai untuk keraton dan perlengkapannya (tanah keprabon) dan tanah untuk makan raja-raja beserta kerabatnya.
- b. Tanah yang diberikan dengan hak pakai kepada pemerintahan Hindia Belanda, kantor-kantor, asrama militer, kereta api dan lain sebagainya.

- c. Tanah yang diberikan kepada NIS untuk jalan kereta api dengan hak konsensi (telah habis kontrak pada tahun 1971)
- d. Tanah yang diberikan kepada pihak asing dengan hak eigendom dan opstal.
- e. Tanah yang diberikan kepada onderneming untuk emplasemen pabrik dan perusahaan pegawainya dengan hak konsensi.
- f. Tanah yang diberikan dengan hak pakai kepada para abdi dalem
- g. Tanah yang diberikan karena jabatan para abdi dalem seperti patih, wedana.
- h. Tanah kebonan.
- i. Tanah mutihan.
- j. Tanah perdikan.
- k. Tanah untuk rakyat di dalam kota dengan hak anganggo .
- l. Tanah untuk rakyat di luar kota dengan hak anggarap atau anganggo turun temurun (Rijksblad Nomor 16 tahun 1918). Dengan Peraturan DIY Nomor 5 Tahun 1954 hak anganggo turun temurun berubah menjadi hak milik.²⁷

Dualisme hukum agraria yang ada di Jogjakarta bahkan waktu berlakunya UUPA . Hal ini terjadi karena sebelum diberlakukannya UUPA di Yogyakarta telah terdapat peraturan perundang-undangan daerah di bidang Pertanahan yang dikeluarkan Berdasarkan UU Nomor 3 tahun 1957 Jo UU Nomor 19 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. berupa Rijksblad dan peraturan-peraturan daerah.

²⁷ Lego Karjoko, "Komparasi Antara Sistem Hukum Tanah Nasional dengan Sistem Hukum Tanah Keraton Yogyakarta", *Yustisia*, Nomor 68 (Mei – Agustus 2006), hlm. 60.

Sesuai asas *Lex posteriori derogat Legi inferiori*, maka dengan dikeluarkannya UU Nomor 5 tahun 1960 Kewenangan untuk mengatur Pertanahan sebagai kewenangan otonom berdasarkan UU Nomor 3 tahun 1950 menjadi terhapus. namun kenyataannya masih terdapat ketentuan ketentuan yang memberikan kemungkinan kewenangan mengatur otonomi dalam bidang pertanahan masih berkembang berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (4) UU Nomor 3 tahun 1950 Jo UU Nomor 19 tahun 1950, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1967, tentang pembagian tugas dan wewenang agraria yang khusus mengatur tentang Yogyakarta.

Baru dapat diberlakukan di Yogyakarta pada tahun 1984, dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 33 tahun 1984 tentang pemberlakuan sepenuhnya UUD pada 9 Mei 1984. berlaku sejak tanggal 1 April 1984. Hal ini menegaskan bahwa Sanya Berdasarkan UU Nomor 3 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, beberapa urusan diserahkan kepada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Kewenangan otonomi, sehingga UU Nomor 5 tahun 1960 sejak diundangkannya sampai saat ini belum berlaku secara penuh di daerah tersebut. kemudian dikeluarkan juga Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 tahun 1984 tentang pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UU Nomor 5 tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.²⁸

Berlakunya kewenangan pertanahan sebagai kewenangan deskontrasi dan menyatakan tidak berlaku lagi peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur tentang pertanahan antara lain:

²⁸ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 221.

1. Rijksblad Kesultanan Nomor 16 Tahun 1918 jo Rijksblad Pakualaman Nomor 18 Tahun 1918.
2. Rijksblad Kesultanan No 11 Tahun 1925 Jo Nomor 2 Tahun 1932.
3. Rijksblad Kesultanan Nomor 23 Tahun 1925.
4. Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di DIY.
5. Perda DIY Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Keputusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbeni Dari Kelurahan dan Hak Anggango Turun Temurun Atas Tanah dan Perubahan Hak Atas Tanah.
6. Perda DIY Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Seseorang Turun Temurun Atas Tanah.
7. Perda DIY Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda Yang Sah Bagi Hak Milik Perorangan Turun Temurun Atas Tanah.
8. Perda DIY No 11 tahun 1960 Jo Perda DIY Nomor 2 Tahun 1962 sepanjang mengenai susunan organisasi, tata kerja, dan formasi dimasa agraria DIY.
9. Perda DIY Nomor 5 Tahun 1969 tentang Jumlah Tetempuh (uang wajib) Untuk Tanah yang Diberikan Dengan Hak Bangunan dan Hak Milik.
10. Surat Keputusan Dewan Pemerintah DIY Nomor 2/D Pem.D/UP/Penyerahan tanggal 1951.²⁹

Adanya Perda DIY no 3 Tahun 1984 mengenai pemberlakuan UUPA secara menyeluruh di kawasan DIY menimbulkan kekacauan teoritis. Sebab menurut UUPA urusan pertanahan beralih menjadi urusan negara dan bukan lagi hak otonomi DIY. Kaidah dalam hirarki peraturan perundang undangan

²⁹ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 221-222.

menyatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya atau yang lebih tinggi.

UUPA dalam diktum keempatnya menyatakan bahwa :

1. Hak-hak dan wewenang atas bumi, air, swapraja atau bekas swapraja yang masih ada waktu mulai berlakunya undang – undang ini dihapus dan beralih kepada negara.
2. Hal-hal yang bersangkutan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan PP.

Setelah berlakunya UUPA ada hal lain yang berkaitan dengan pertanahan yang harus segera ditetapkan, yakni hak atas tanah, hak milik perorangan yang bertumpu pada Perda Nomor 5 Tahun 1954. Selain itu ada pula ketentuan siapa saja yang berhak mempunyai hak milik atas tanah yang tertuang dalam PP Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, sebagai berikut:

1. Bank-bank yang didirikan oleh negara
2. Perkumpulan-perkumpulan koperasi yang didirikan berdasarkan UU Nomor 79 Tahun 1958.
3. Badan-badan keadamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian atau agraria setelah mendengar Menteri Agama.
4. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian atau Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Dalam hal ini sudah jelas bahwa Kesultanan Yogyakarta bukan termasuk dalam orang perorangan yang dapat memiliki hak milik atas tanah ataupun badan hukum yang seperti diamanatkan oleh PP Nomor 38 Tahun 1963.

3. Undang-Undang Keistimewaan

Keberadaan UUPA ternyata tidak bisa membuat kepastian hukum atas keberadaan Tanah Sultan Ground. Atas dasar itulah akhirnya terbit Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut Pasal 7 ayat (2) kewenangan dalam urusan keistimewaan yang dimiliki meliputi:

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY
- c. Kebudayaan
- d. Pertanahan
- e. tata ruang.³⁰

Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 7 ayat (2) maka perihal mengenai peranakan juga termasuk dari keistimewaan Yogyakarta termasuk juga pengaturan mengenai tanah *Sultan Ground*. Pemberian hak guna atas tanah selama ini juga tidak bisa dikatakan tanpa cacat karena banyak kasus yang muncul akibat dari pemberian hak guna tanah atas tanah *Sultan Ground*.

³⁰ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Bukan hanya mengatur mengakui adanya tanah Sultan Ground , UUK juga memberikan kejelasan tentang status Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman sebagai badan hukum. Sebagaimana teruang dalam Pasal 32 dan Pasal2 penyelenggaraan kewenangan pertanahan. Kesultana dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum yang mana kesultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak milik atas tanah kasultanan.³¹

Tanah kesultanan meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh Kabupaten/ kota dalam wilayah DIY.kesultanan berwenang mengolah dan memanfaatkan tanah Kesultanan sebesar- besarnya untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Menurut ketentuan dalam Pasal 33 UU Nomor 13 Tahun 2012, hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten didaftarkan pada lembaga pertanahan.³² Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten

³¹ Pasal 32 , Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

³² Yang dimaksud lembaga pertanahan adalah lembaga pemerintahan, non kementerian yang menangani bidang pertanahan. Lihat penjelasan Pasal 33 ayat (1) Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.³³

Undang-Undang Keisimewaan DIY menentukan 3 tugas kepada Gubernur selaku Sri Sultan Hamengkubuwono dan Wakil Gubernur selaku Adipati Pakualaman yang berkaitan dengan pertanahan, yaitu:

- a. Melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.
- b. Mendaftarkan hasil inventarisasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten kepada lembaga pertanahan.
- c. Melakukan inventasirisasi dan identifikasi seluruh kekayaan Kasultanan dan Kadipaten yang merupakan warisan budaya bangsa.

4. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta

Adanya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dapat berdiri sendiri untuk mengatur tentang *Sultan Ground*, karena perangkat hukum ini memerlukan Peraturan pelaksanaanya. Oleh sebab itu adanya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten.

Dalam Pasal 1 ayat (1)³⁴ diakui secara jelas mengenai keberadaan *Sultan Ground* dan diperkuat dengan adanya pengaturan mengenai pemeliharaan,

³³Ahdi Darmawan, *Jogja Bergolak dikursus Keistimewaan DIY Dalam Ruang Publik*, (Yogyakarta: Kepel Press, 2010), hlm. 82 .

³⁴Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

pemanfaatan hingga pengelolaan. Selain itu dalam Perdais juga dinyatakan bahwa Kesultanan dan Kadipaten merupakan badan Hukum yang sah.

Persoalan yang menyangkut teknis mengenai *Sultan Ground* telah dijelaskan secara gamblang dalam perdais sebagai penerjemah dan pendamping dari UUK yang lebih dahulu terbit. Keada komponen peraturan ini tidak dapat dipisahkan dan saling melengkapi. Dalam Perdais juga disebutkan dan diperintahkan kesultanan dalam hal ini sebagai pemilik tanah *Sultan Ground* agar segera menginventaris seta mendaftarkan tanahnya pada lembaga yang bersngkutan.

BAB III

TINJAUAN PEMANFAATAN TANAH SULTAN GROUND OLEH MASYARAKAT

A. Hak- Hak Atas Penguasaan Tanah

1. Hak Bangsa

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria diatur dan ditetapkan Tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu:

- a. hak bangsa Indonesia yang disebutkan dalam Pasal 1 sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, aspek perdata dan publik.
- b. hak menguasai dari negara yang disebut dalam Pasal 2 semata-mata beraspek publik.
- c. hak ulayat masyarakat hukum adat yang disebut dalam Pasal 3 beraspek perdata dan publik.
- d. hak-hak perorangan atau individu yang beraspek perdata, terdiri atas:
 - i. hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa yang disebutkan dalam Pasal 16 dan 53.
 - ii. hak jaminan atas tanah dalam Pasal 25, 33, 39, dan 51.³⁵

Hak bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang

³⁵ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1, (Jakarta: Djambatan, 1994), hlm.20.

merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan hak penguasaan atas tanah diatur dalam Pasal 1 ayat (1) sampai ayat (3) UUPA³⁶ dikatakan dalam ayat tersebut:

- (1) “seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia”
- (2) “ seluruh bumi air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia tuhan yang maha esa adalah bumi air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”
- (3) “ hubungan hukum antara bangsa Indonesia dan bumi air dan ruang \angkasa termasuk dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi”

Hak bangsa meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia, maka tidak ada tanah yang merupakan Res nullius. bahwa tanah bersama dalam Pasal 1 ayat (2) dinyatakan sebagai kekayaan nasional menunjukkan adanya unsur keperdataan, yaitu hubungan kepunyaan antara bangsa Indonesia dan tanah bersama tersebut.

³⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 78.

2. Hak Menguasai Negara

Hak menguasai negara merupakan sebutan hak yang diberikan UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkrit antara negara dan tanah Indonesia yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal (2) dan (3) UUPA

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) undang-undang dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 bumi air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”

Prinsip hak menguasai negara yang ditetapkan oleh Pasal 33 ayat (3) undang-undang dasar dan Pasal 2 ayat (1) undang-undang pokok agraria Nomor 5 tahun 1960 di atas, kewenangan yang tersimpul di dalam nya dijelaskan oleh Pasal 2 ayat (2) undang-undang pokok agraria disebut. Pasal 2 undang-undang pokok agraria menyatakan:

(2) Hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut
- b. menentukan dan mengatur hubungan hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan negara hukum Indonesia yang yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

(4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat diwakilkan kepada daerah daerah swantara dan masyarakat masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.³⁷

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara adalah pelimpahan wewenang publik dari hak bangsa. Konsekuensinya kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.³⁸

Hak menguasai dari negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan masyarakat masyarakat hukum adat sepanjang hal ini diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. segala sesuatunya akan diatur dengan peraturan pemerintah.

³⁷ Pasal 2 Undang- Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria.

³⁸ Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak Atas Tanah Dan Kondominium*, (Jakarta: Dasamedia Utama, 1994), hlm. 7.

Selain kewenangan-kewenangan yang sudah dijelaskan di atas masih ada kewenangan lain selain dari yang ditetapkan oleh Pasal 2 ayat (2) di atas yakni:

“ Jika ditelaah lebih lanjut sebagaimana juga telah diungkapkan oleh penjelasan UUD maka hak menguasai dari negara tersebut selain pembatasan yang dibuat oleh Pasal 2 ayat (2) UUD dapat di konstruksikan dalam pengertian politis yaitu:

- a. Konstatasi hak seseorang atau badan yaitu sebagai lembaga konversi atas tanah tanah eks hukum barat dan hukum adat dan atas tanah tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah otonom maupun yang dikuasai oleh lembaga-lembaga pemerintahan
- b. Memberikan hak-hak baru yang ditetapkan oleh UUPA seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak pengelolaan
- c. Mengesahkan suatu perjanjian yang dibuat antara seseorang pemegang hak milik dengan orang lain untuk menimbulkan suatu hak lain di atasnya, seperti yang kita kenal dengan hak guna bangunan diatas hak milik dan hak pakai diatas hak milik.³⁹

Tujuan hak menguasai negara atas tanah yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan , dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

³⁹ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah – Tanah dan Konversi Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA*, (Bandung: Alumni, 1998), hlm. 29-30.

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah swantarta (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

3. Hak Ulayat

Setelah kemerdekaan Indonesia maka seluruh masyarakat hukum adat telah menjadi bagian dari NKRI, sehingga wilayah - wilayah yang sebelumnya dikuasai oleh masyarakat hukum adat dengan sendirinya berubah menjadi wilayah bangsa/ negara Indonesia yang penguasaannya diserahkan kepada pemerintah pusat.⁴⁰

Menurut Sumardjono, pengakuan hak ulayat terhadap masyarakat hukum adat di Indonesia pertama kalinya diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok- Pokok Agraria. Namun yang terpenting adalah pengakuan terhadap hak ulayat itu sendiri.⁴¹

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban-kewajiban masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak di wilayahnya. Hak ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dihaki seseorang maupun yang belum dihaki⁴². Hak ualayt diatur dalam Pasal 3 yang berbunyi:

⁴⁰ Rikardo Simarmata, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat Di Indonesia*, (Jakarta: UNDP, 2006), hlm. 58.

⁴¹ Maria Sumardjono, *Tanah dalam Hak Prespeksif Hak Ekonomi Sosisal dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, Cetakan Pertama, 2008), hlm. 156.

⁴² Boedi Harsono, *Op.cit* ,hlm. 196.

“ Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke dalam dan berlaku ke luar. Berlaku ke dalam dimaksudkan bahwa setiap anggota persekutuan memiliki hak mengadakan hubungan dengan tanah serta dengan semua hal yang berada di atas tanah ulayat tersebut . sedangkan berlaku ke luar artinya dapat pula berlaku bagi orang-orang luar , yaitu orang-orang yang bukan anggota persekutuan.⁴³

B. Macam-Macam Hak Atas Tanah

1. Hak Atas Tanah Menurut Hukum Nasional

Pada setiap tanah melekat hak dan kewajiban bagi pemegang kekuasaan sesuai ketentuan masing-masing. Hak-hak atas tanah yang dapat diberikan berdasarkan penguasaan negara ditetapkan oleh Pasal 16 UUPA sebagai berikut:

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa

⁴³ Dewi Wulansari. *Hukum Adat Indonesia Suatu Pengantar*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 85..

- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termuat dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai mana disebutkan dalam Pasal 53.

2. Hak Atas Tanah Sultan Ground

Penguasaan tanah oleh Sultan Yogyakarta didapat sebagai pelaksanaan kesepakatan dari perjanjian yang diadakan di Giyanti (sehingga dikenal dengan nama Perjanjian Giyanti) pada tahun 1755. Setelah adanya perjanjian Giyanti, maka Sultan Hamengku Buwono mempunyai hak milik (*domein*) atas tanah di wilayah barat Kerajaan Mataram dan hal ini tetap harus hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.⁴⁴

Ketentuan yang sama dalam Rijksblaad Kasultanan Nomor 16 tahun 1918 ditetapkan pula oleh Kadipaten Paku Alaman dengan Rijksblaad Kadipaten Nomor 18 tahun 1918, sehingga di seluruh wilayah Kasultanan Yogyakarta dengan tegas diberlakukan asas *domein*. Konsekuensi dari diberlakukannya asas *domein* tersebut maka rakyat yang tidak mempunyai hak *eigendom*, penguasaan tanahnya adalah dengan hak *anggaduh* dengan kewajiban menyerahkan separo atau sepertiganya hasil tanahnya jika merupakan tanah pertanian dan apabila berupa tanah

⁴⁴ KPH Notoyudo.. Hak Sri Sultan Atas Tanah Di Yogyakarta. 1975, hlm. 4.

pekarangan, maka mereka dibebani kerja tanpa upah untuk kepentingan Raja.⁴⁵

Selain danya hak domein menurut Rijksblaad Kasultanan Nomor 16 tahun 1918 ditetapkan pula:

- a. penghapusan sistem apanage (penguasaan tanah oleh pihak asing)
- b. pembentukan kelurahan yang nantinya mempunyai tugas membuat catatan register tentang tanah Kasultanan.
- c. Memberikan hak yang lebih kuat pada bangsa Indonesia, membrikan hak milik kepada kelurahan.
- d. Menghapus dasar sewa tanah.

Hak eigendom yang bisa dimiliki oleh rakyat adalah berpangkal pada Pasal 570 BW, peraturan tersebut merupakan ketentuan yang dikeluarkan pihak pemerintah Hindia Belanda. Hal ini bisa diberlakukan di wilayah Kasultanan Yogyakarta karena adanya ikatan kontrak politik yang berlangsung hingga tahun 1940. Berdasarkan kewenangannya sebagai pemilik dan penguasa tanah mutlak (pemegang domein), Sultan setelah melakukan reorganisasi kemudian menentukan / menetapkan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh para warganya, yaitu meliputi :

1. Hak *anggaduh*
2. Hak *angganggo turun-temurun*
3. Hak *andarbeni*

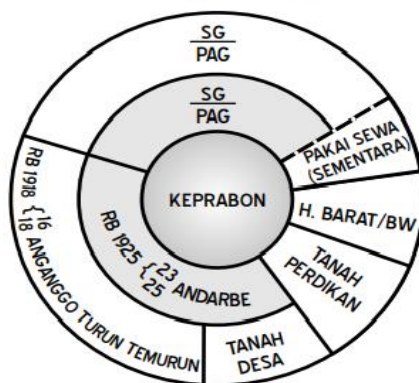
⁴⁵ Boedi Harsono. Undang – Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya. (Djakarta : Djambatan. 1968.), hlm. 56.

4. Hak pungut hasil
5. Hak didahulukan
6. Hak *blengket*

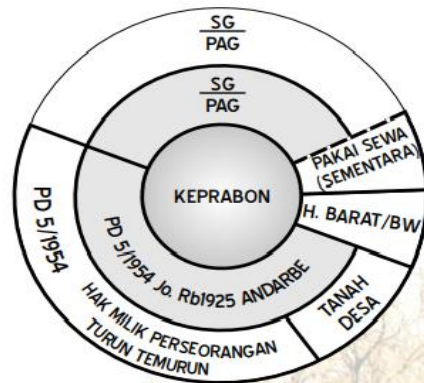
Berikut ini adalah skema pembagian tanah SultaN Grond di Yogyakarta

SKEMA PEMBAGIAN TANAH

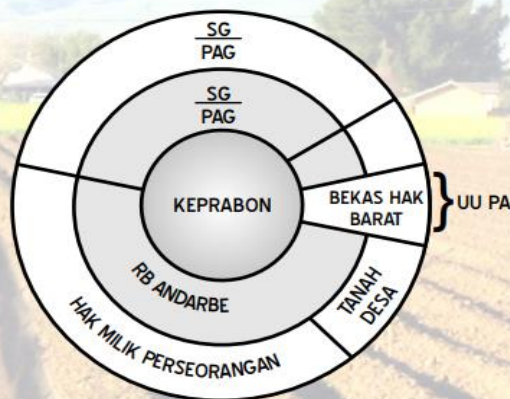
1. Re-Organisasi DIY



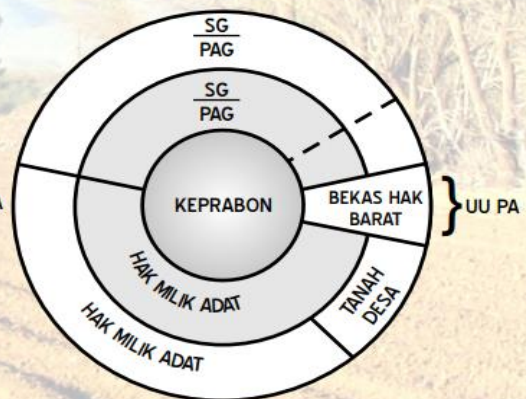
2. DIY - UUPA



3. UUPA Belum Penuh



4. UUPA Berlaku Penuh



Keterangan:

RB : Rijkblad
 SG : Sultan Ground
 PAG : Paku Alaman Ground
 Keprabon : Tanah yang ada kaitannya dengan milik Kerajaan (Kron Domein), misalnya: alun-alun, mesjid, taman sari

Sumber: Jurnal Land.⁴⁶

Sudah diketahui bila Yogyakarta mempunyai keistimewaan dalam hal pertanahan oleh sebab itu selain menurut UUPA sebagai sumber hukum agraria secara nasional di Yogyakarta terdapat pula hak-hak atas Sultan Grond yang melekat dalam surat kekancinga sebagai tanda bukti, sebagai berikut:

a. *Magersari*

Magersari adalah kebolehan mengambil manfaat, menggunakan dan mendirikan bangunan diatas tanah milik Kesultanan. Adapun tanah yang digunakan adalah tanah yang merupakan wilayah Sultan atau kerabat Sultan, misal wilayah yang digunakan oleh warga di dalam di sebagian kawasan *jeron benteng* Taman Sari.

Adapun ketentuan dalam *magersari* sebagai berikut

- 1) Asal tanah yang dapat diberikan dengan *magersari* adalah tanah milik Kesultanan atau kerabat Sultan.
- 2) Pihak yang dapat memberikan *magersari* adalah Sultan atau kerabat Sultan dengan menunjuk *Kawedanan hageng Punokawan Wahono Satria Kraton ngayogyakarta*. sedangkan pihak yang diberikan *magersari* adalah para Abdi dalem atau orang yang punya hubungan khusus dengan sultan atau kerabat Sultan.
- 3) Pemegang *magersari* diberikan hak untuk mendirikan bangunan dalam jangka waktu tertentu yang ditentukan oleh Sultan kemudian membayar haknya kepada keraton yang jumlahnya pun beragam.

⁴⁶ Suyitno, "Hak Atas Tanah Kraton Kasultanan Yogyakarta", Land, Nomor 01 (November 2006- Januari 2007). 2006

Adapun kewajiban yang harus dilakukan oleh pemegang hak adalah menaati ketentuan yang ada dalam surat kekancingan merawat dan memelihara tanah Sultan dan tidak boleh melakukan transaksi atau pengalihan kepada pihak ketiga dengan hak yang berbeda kecuali seizin Sultan atau kerabat Sultan.

Magersari tidak boleh dijual namun *magersari* ini sendiri dapat diwariskan secara turun-temurun, dengan hak yang sama yakni *magersari*. bangunan yang berdiri di atas tanah Sultan awalnya belum ada melainkan dibangun sendiri oleh pemegang *magersari*. bangunan maupun tanaman yang ditanam oleh pengguna *magersari* bisa diambil kembali oleh pengguna *magersari*. Ketika nanti tanah tersebut habis jangka waktunya. jangka waktu dalam *magersari* bisa diperpanjang walaupun saat *magersari* tersebut telah habis.

Segala keuntungan dan kerugian atas bangunan maupun tanaman ditanggung penuh oleh pemegang *Magersari*. selama ini bukti *magersari* adalah Surat kekancingan yang dikeluarkan oleh keraton Yogyakarta kebanyakan *Magersari* sendiri tidak didaftarkan dan disertifikatkan ke Kantor Pertanahan.

Adapun hal yang dapat menghapus *magersari* adalah jangka waktu telah berakhir atau tanah tersebut diambil oleh Sultan atau kerabat Sultan.

b. ***Ngindung***

Ngindung adalah suatu kebolehan menempati bangunan rumah yang menjadi milik kerabat Sultan. kebolehan ini diperuntukan bagi yang mempunyai hubungan kerabat atau kerja. Sama dengan *magersari*, dalam *magersari* harus dijelaskan mendung dengan siapa dan dari siapa.

Adapun ketentuan dalam *Ngindung* adalah

- 1) Pihak yang dapat memberikan lindung adalah kerabat Sultan melalui *Kawedanan hageng Punokawan Wahono sartoyo Keraton Ngayogyakarta*. pihak yang diberikan lindung adalah para Abdi dalem atau orang yang mempunyai hubungan kerabat atau kerja dengan kerabat Sultan.
- 2) Yang dapat diberikan oleh para pemegang *ngindung* adalah rumah untuk kerabat Sultan *ngindung* ini sendiri tidaklah bersifat permanen melainkan sementara, dimana jangka waktu menempati rumah tersebut tidak ditentukan pasti melainkan kesepakatan antara kedua belah pihak. akan tetapi dalam beberapa kasus ada yang diberikan tanah di sekitar rumah tersebut.
- 3) Kewajiban dari pemegang *ngindung* adalah menaati ketentuan yang ada dalam surat kekancingan memelihara rumah yang ditempati dan membantu pekerjaan kerabat sultan yang memberikan *ngindung* pada pemegang *ngindung*.

Ngindung sendiri sama seperti *magersari* ya itu dapat diwariskan kepada anak cucu mereka selama pihak kerabat Sultan mengizinkan. Sebagai bukti autentik mendung disertai dengan Surat kekancingan yang dikeluarkan oleh keraton Yogyakarta.

c. Hak Pinjam Pakai

Hak pinjam pakai adalah hak atas tanah untuk menggunakan atau mengambil manfaat dan mendirikan bangunan diatas tanah Sultan dengan jangka waktu tertentu. Tanah yang dapat diberikan dengan hak pinjam pakai adalah

tanah Sultan. Adapun pihak yang dapat memberikan hak pinjam pakai adalah Sultan melalui kemudahan dagang *Punokawan Wahono Santo Griya Keraton Ngayogyakarta*.

Sedangkan hak pinjam pakai sendiri diperuntukkan untuk masyarakat selain Abdi dalem atau orang yang punya hubungan khusus dengan sultan, berbeda dengan *Magersari* maupun lindung adapun yang dapat mempunyai hak pinjam pakai adalah perorangan atau badan hukum. perseorangan dalam arti masyarakat yang berkewarganegaraan Indonesia atau masyarakat Yogyakarta. Sedangkan untuk badan hukum seperti Lembaga Pemerintahan Lembaga Keagamaan lembaga sosial dan lain sebagainya.

Terjadinya hak pinjam pakai diperbolehkan melalui izin kepada Keraton Untuk memanfaatkan dan membangun bangunan di atas tanah Sultan. data fisik akan ditentukan oleh keraton Yogyakarta, sedangkan data yuridis nya dengan surat kekancingan dan kemudian disertifikatkan dengan sertifikat hak pakai atau hak guna bangunan. pemegang hak pinjam pakai menerima tanah tersebut dalam keadaan apa adanya, keuntungan dan kerugian serta beban tanggungan lainnya ditanggung mutlak oleh pemegang hak.

Kewajiban bagi para pemegang hak atas tanah tersebut harus merawat serta menjaga keutuhan tan ke hak guna bangunan karena lebih menguntungkan dan sesuai dengan perkembangan zaman.

Tanah yang diberikan oleh keraton dan tidak dipergunakan nya untuk kepentingan lain selain yang tertera pada perjanjian.pihak pemegang hak pinjam pakai tidak diperkenankan juga untuk mengalihkan hak pinjam pakainya baik

sebagian maupun seluruhnya kepada pihak ketiga tanpa sepengetahuan Keraton. pemegang hak diwajibkan membayar biaya sewa pertahun.

Jangka waktu hak pinjam pakai dengan ketentuan hak pakai untuk masyarakat untuk pertama kalinya adalah 10 tahun dan diperpanjang setelahnya 20 tahun. Sedangkan untuk ketentuan hak guna bangunan untuk pertama kalinya adalah 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun. perpanjangannya dapat dilakukan sebelum masa berakhirnya hak pinjam pakai Namun apabila jangka waktu telah habis dan belum diperpanjang juga pengguna Masih diberi kesempatan untuk memperpanjang haknya tanpa adanya denda. namun yang diinginkan oleh pihak Keraton adalah para pihak melaporkan tanah yang sudah habis masanya.

Hak pinjam pakai untuk perorangan dapat diwariskan atau dialihkan kepada pihak ketiga dengan izin Sultan ketentuan untuk pewarisan waktunya meneruskan pemegang hak yang pertama. dengan membuat surat keterangan pembagian harta waris kepada pihak Keraton.

Hal-hal yang dapat menghapus hak pinjam pakai adalah apabila jangka waktu habis setelah jangka waktu habis dan ternyata tidak diperpanjang lagi maka kewajiban para pemegang hak pinjam pakai mengembalikan tanah tersebut dalam keadaan utuh seperti semula, pemegang hak tidak diperbolehkan meminta ganti rugi atas bangunan atau gedung dan tanaman yang berada di atas tanah tersebut Namun boleh mengambil kembali atas benda yang ada di dalamnya.

Untuk menyelaraskan dengan UUPA yang diberlakukan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta maka bagi para pihak yang mendapatkan hak pinjam

pakai harus disertifikasi sesuai dengan undang-undang oleh BPN dengan dikeluarkannya sertifikat hak pakai dengan jangka waktu pertama 10 tahun dan dapat diperpanjang kembali 20 tahun Sedangkan untuk ketentuan hak guna bangunan dikeluarkan sertifikat hak guna bangunan dengan jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang kembali 20 tahun.

Ketentuan hak pinjam pakai dan hak guna bangunan ini disatukan dalam surat kekancingan, tanya saja pada ketentuan hak pakai untuk mengambil hasil dari tanah dan sedangkan hak guna bangunan untuk mengambil manfaat beserta Mendirikan Bangunan. Sedangkan seiring zaman banyak hak pinjam pakai yang dialihkan.

BAB IV

ANALISIS PEMANFAATAN TANAH SULTAN GROUND OLEH MASYARAKAT

Yogyakarta yang dahulunya merupakan sebuah kerajaan yang mempunyai kedaulatan sendiri untuk mengatur segala sesuatunya secara pribadi sebelum bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedudukan Yogyakarta sebagai daerah Swapraja tidak terlepas dari perjalanan panjang sejarahnya. Akibat dari kontrak politik yang terjalin antara Sri Sultan Hamengkubuwono IX dengan Gubernur Jendral Tjarja Van Strekenborgh.⁴⁷ menghasilkan ketentuan kekuasaan keistimewaan Sultan yang bersifat otom dalam mengatur tanah.

Sebelum bergabung dengan Negara Reprubik Indonesia Yogyakarta sebagai sebuah kerajaan telah mepunyai aturan aturan tersendiri mengenai pertanahan atau agraria yang tertuang dalam Rijksblad, antara lain:

1. Rijksblad Kesultanan Nomor. 16 Tahun 1918 jo Rijksblad Pakualaman Nomor. 18 Tahun 1918.
2. Rijksblad Kesultanan Nomor 11 Tahun 1925 Jo Nomor. 2 Tahun 1932.
3. Rijksblad Kesultanan Nomor. 23 Tahun 1925.⁴⁸

Menurut Rijksblad Kasultanan Yogyakarta Nomor 16 Tahun 1918 dalam Pasal 1 yang berisi pernyataan *domein* atas tanah di Yogyakarta yang tidak atau

⁴⁷ Kontrak politik menghasilkan 59 pasal dan 16 ketentuan pokok. Halaman 143.

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 221.

belum dibebani hak *eigendom* adalah tanah milik keraton. Di Yogyakarta pada awalnya tidak pernah ada tanah negara. Semua tanah negara di Yogyakarta adalah tanah *Sultanat*, yang sejak kemerdekaan diberikan kepada pemerintah daerah. Selain itu, ada tanah milik Keraton Yogyakarta (*Sultan Ground*), dan tanah milik Puro Paku Alam (*Paku Alam Ground*).

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah dan Yogyakarta menjadi daerah istimewa dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 sebagai dasar keistimewaanannya, selain piagam penetapan presiden tertanggal 19 Agustus 1945 sbelumnya.⁴⁹

Adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang dimaksudkan untuk menyeragamkan hukum agraria dan menyudahi eksistensi hukum agraria yang bersumber dari hukum adat, maupun hukum barat. Status tanah *Sultan Ground* adalah tanah ulayat (Tanah Adat) dan tidak dijamin oleh UUPA sebgaimana tertuang dalam diktum ke empat yang menyatakan: “Hak-hak dan wewenang atas bumi, air, swapraja atau bekas swapraja yang masih ada waktu mulai berlakunya undang-undang ini dihapus dan bralih kepada negara”.

Dengan kata lain status hukum dari tanah *Sultan Groud* hapus karena adaya ketentuan dari UUPA dan beralih kepada negara. Padahal dalam pendirian Daerah Istimewa Yogyakarta seperti dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah dan Yogyakarta menjadi daerah istimewa dan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 sebagai dasar

⁴⁹ Siti Kadariah “*Status Hukum Kepemilikan Sultan Ground Menurut Hukum Positif dan Hukum Islam*” *skripsi* tidak diterbitkan, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2014).

keistimewaannya menyatakan bahwa Yogyakarta mempunyai kewenangan istimewa dalam hal agraria.

Hal ini membuat status hukum dari tanah-tanah *Sultan Ground* tidak mempunyai kepastian hukum dan meskipun UUPA telah diundangkan dan diberlakukan secara menyeluruh namun hal demikian tidak terjadi di Yogyakarta. Secara hukum memang tanah *Sultan Ground* tidak diakui keberadaannya sebagai milik Keraton Yogyakarta, namun pada prakteknya masyarakat maupun pihak Keraton Yogyakarta tetap mengakui adanya tanah *Sultan Ground* tersebut.

Hingga keluarnya Keppres Nomor 33 Tahun 1984 yang mengamanatkan pemberlakuan UUPA secara menyeluruh di Yogyakarta dan mencabut beberapa peraturan perundangan mengenai agraria. Pertentangan antara UUPA dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 terlihat jelas, secara hirarki UUPA mengalahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 karena UU yang baru menghapuskan UU yang lama tapi UUPA dianggap tidak berlaku karena sudah adanya Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 yang telah mengatur tentang keistimewaan Yogyakarta mengenai agraria.

Tidak sampai pada tahapan itu saja, dalam PP Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, Keraton Yogyakarta bukanlah bentuk dari orang perorangan ataupun badan hukum yang diperkenankan memiliki hak milik atas tanah. Dengan kata lain tanah *Sultan Ground* ini tidak dapat dibuktikan hak miliknya dan penguasaannya kembali kepada negara.

Mengingat menurut catatan sejarah tanah-tanah *Sultan Ground* sangat banyak dan tersebar diberbagai wilayah bahkan sampai di luar Yogyakarta. Bergulirnya ketidak pastian mengenai status hukum tanah *Sultan Ground* menimbulkan keresahan diberbagai pihak hingga muncul desakan untuk segera menerbitkan peraturan baru yang mengakui ekistensi keistimewaan yogyakarta. Setelah bertahun tahun akhirnya terbit Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2013 yang memperkuat keistimewaan Yogyakarta. Dalam undang-undang ini mengatur beberapa hal secara khusus salah satunya mengenai pertanahan di Yogyakarta. Pertanahan yang di atur dalam UU ini meliputi tanah-tanah *Sultan Ground* atau tanah dalam milik Keraton Yogyakarta yang nantinya akan didata dan diinventarisasi guna didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional selaku lembaga yang menangani pendaftaran tanah.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2013 yang memperkuat keistimewaan Yogyakarta dinyatakan bahwa:

“Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.”

Kemudia dijabarkan dengan Pasal 7 ayat (1) dan (2)

(1) Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.

(2) Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. kebudayaan;
- d. pertanahan; dan
- e. tata ruang Begitulah peraturan yang ada di Yogyakarta sebelum adanya unifikasi hukum agraria. Setelah dikeluarkannya.

Ketetapan lahirnya UUK ini seperti angin segar untuk Keraton Yogyakarta sebagai pemilik tanah *Sultan Ground* karena telah memberi status hukum yang jelas untuk tanah *Sultan Ground*. Namun UUK tidak dapat berdiri sendiri dan membutuhkan peraturan pendamping sebagai pelaksanaannya, oleh sebab itu muncullah Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten.

Perjalanan panjang untuk mendapatkan ketetapan status hukum dari tanah *Sultan Ground* akhirnya mencapai titik akhir dengan adanya Peraturan Daerah Istimewa tentang pertanahan atau Perdaais. Dalam Perdaais disebutkan beberapa ketentuan seperti pengakuan adanya tanah Kesultanan atau *Sultan Ground* pada Pasal 1 ayat (1) Tanah Kasultanan adalah tanah hak milik Kasultanan yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah DIY.

Pada dasarnya pemanfaatan tanah *Sultan Ground* merupakan bagian dari pembangunan wilayah Yogyakarta dengan tujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pemanfaatan tanah *Sultan Ground* pada awalnya hanya diberikan pada masyarakat dengan hak untuk menggarap lahan. Namun sekarang pemanfaatan tanah *Sultan Ground* telah mengalami perubahan dan setiap pemanfaatan tanah tersebut dibuktikan dengan *Serat Kekancingan*. Badan pertanahan Keraton yang nantinya akan mengeluarkan *Serat Kekancingan* ini.

Pemegang *Surat Kekancingan* diperbolehkan atau diizinkan untuk menggunakan dan mengambil manfaat dari tanah *Sultan Ground* sesuai dengan perjanjian. Sejalan dengan yang diamanatkan oleh Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kaultanan Dan Tanah Kadipaten.

Semua pemanfaatan tanah *Sultan Ground* ini dimaksudkan untuk kemaslahatan bersama dan pembangunan sesuai dengan filosofi pembangunan “*Hamemayu Hayuning Bawana*” dan konsepsi “*Tahta Untuk Rakyat*”. Hal ini merupakan perwujudan dari kebijakan dibidang pertanahan. Tanah *Sultan Ground* yang tidak hanya dimanfaatkan untuk kepentingan raja tapi juga untuk rakyat.

Pemanfaatan tanah *Sultan Ground* menurut Perdais Pasal 3 ditujukan untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Namun hal ini bertolak belakang dengan realita di lapangan. Banyak permasalahan, salah satunya adanya ketakutan warga bila ternyata tanah mereka adalah tanah milik keraton dan akan dikenakan penggusuran.

Wajar bila masyarakat merasa takut karena ini menyangkut tempat tinggal yang telah mereka diami selama bertahun-tahun. Adanya Perdais ini tidak menjamin hak masyarakat apabila adanya sengketa tanah *Sultan Ground*, karena di dalam Perdais tidak ada penunjukan lembaga penyelesaian sengketa tanah terkait *Sultan Ground*. Padahal dalam Raperdaisnya telah tercantum pembentukan lembaga yang khusus yang nantinya akan menangani kasus tanah *Sultan Ground*. Dahulu pada masa Sultan ke IX banyak tanah *Sultan Ground* yang diberikan kepada desa-desa, instansi pemerintahan, lembaga pendidikan seperti UIN dan UGM namun sekarang pemanfaatan tanah *Sultan Ground* ini seperti berdasar pada standart ekonomi dengan banyak berdirinya banyak hotel mall dan apartement yang pada hakikatnya justru tidak memihak bagi kesejahteraan masyarakat. Dengan adanya mall-mall besar tentu saja mematikan pasar tradisional dan toko-toko milik warga sekitar. Pemanfaatan tanah *Sultan Ground* ini sudah tidak lagi sepenuhnya berpihak pada masyarakat namun berpihak pada investor.⁵⁰

Pengusuran juga terjadi di kawasan pesisir Parangkusumo Kabupaten Bantul. Tanah yang telah menjadi tempat bermukim serta usaha diklaim sebagai tanah *Sultan Ground* pada tahun 2016. Seorang warga mengatakan mulanya ada pengusuran di Parangkusumo, sekitar 17 rumah digusur. Warga sempat audiensi Darurat Agraria, di kepatihan warga ditemui sultan, dan menyampaikan bahwa tidak ada pengusuran. Namun setelah warga pulang, ternyata ada pengusuran sekitar 100an rumah. Lalu pada 2009 di sebelah selatan Parangkusumo, ada 117 rumah dibongkar.

⁵⁰ Hasil wawancara dengan Ibu Ni, Akademisi, Yogyakarta, tanggal 10 Agustus 2018.

Terjadi juga sengketa lahan antara warga lokal dengan investor di kawasan Pantai Watu Kodo, Desa Kemadang, Kecamatan Tanjungsari. Warga Watu Kodok juga sempat berseteru dengan Pemerintah DIY lantaran masuknya investor hotel dan restoran ke pantai Watu Kondok dan berpotensi menggusur masyarakat setempat yang selama ini menggantungkan hidup dari pariwisata pantai Watu Kodok. Sementara, dari pihak investor berdalih bahwa mereka saat ini memiliki hak untuk mengelola tanah *Sultan Ground* yang ada di kawasan Pantai Watu Kodok. Sebab, investor sudah memiliki *surat kekancingan* resmi yang dikeluarkan oleh *Panitikismo* Keraton Yogyakarta.⁵¹

Kasus semacam ini menunjukkan adanya kepentingan ekonomi di atas kepentingan masyarakat, tidak sesuai dengan amanat Perdas dalam pemanfaatan tanah *Sultan Ground*. Seperti ingin menghidupkan kembali swapraja dengan berlandaskan UUK dan Perdas. Penguasaan tanah *Sultan Ground* yang seharusnya untuk kesejahteraan masyarakat justru lebih berpihak untuk kepentingan ekonomi semata.

Persebaran tanah *Sultan Ground* yang hampir ada di setiap kabupaten dan kota semakin membuat masyarakat resah. Di kawasan Kota baru sendiri yang 90% tanahnya berstatus *Sultan Ground*, dengan begitu sertifikat hak guna bangunan yang dimiliki warga akan berubah menjadi *magersari*.⁵²

⁵¹ Mochamad Ridha, "Kaleidoskop Agraria: Catatan Konflik Agraria di DIY", <http://wargajogja.net/hukum/kaleidoskop-agraria-catatan-konflik-agraria-di-diy-.html>, diakses 10 Agustus 2018.

⁵² Tempo.co, "Warga Resah Tanahnya Jadi *Sultan Ground*", <https://nasional.tempo.co/amp/536001/warga-yogyakarta-resah-tanahnya-jadi-sultan-ground>, akses 10 Agustus 2018

Di kawasan kabupaten Gunung Kidul sendiri ada sekitar 4.046 bidang tanah *Sultan Ground* yang telah teridentifikasi oleh Pemkab. Kebanyakan tanah *Sultan Ground* ini berada di wilayah pesisir pantai dan sebagian berada di kawasan pemukiman seperti kecamatan Semin, Nglipar, Ngawen dan Sekitarnya. Namun prosentasenya lebih banyak di kawasan pesisir pantai selatan. Dari jumlah tersebut baru 654 bidang tanah yang memiliki sertifikat.⁵³

Inventarisasi tanah *Sultan Ground* di kawasan Sleman dilakukan pada 2003. Selanjutnya inventarisasi tersebut diperbarui pada 2015. Hasilnya pada 2003 tercatat tanah *Sultan Ground* seluas 306,1 hektare, sedangkan pada 2015 diketahui terdapat 746,5 hektare. Dari pendataan yang ada total luas tanah *Sultan Ground* terbagi menjadi 4.486 bidang yang tersebar di semua wilayah Sleman. Luas tanah *Sultan Ground* sendiri merupakan 1,29 persen dari total luas tanah di Sleman yang mencapai 57.482 hektare. sebagian besar tanah *Sultan Ground* yang ada di Sleman, digunakan untuk kepentingan pendidikan, dan sebagian lainnya untuk perkantoran dan pertanian⁵⁴

Banyaknya tanah *Sultan Ground* yang dimiliki oleh pihak Kesultanan Yogyakarta yang nantinya akan diinventarisasi sebagai akibat dari adanya Perda is tentu saja akan memakan waktu serta biaya yang tidak sedikit. Proses identifikasi tanah-tanah ini mengacu pada peta desa tahun 1938 yang terdapat di setiap desa. Untuk tanah- tanah yang masuk dalam peta desa tetapi sudah disertifikatkan atau memiliki letter C tetap akan menjadi milik masyarakat maupun negara.⁵⁵

Selain itu implementasi pemanfaatan tanah *Sultan Ground* ini ternyata tidak sempurna yang diamanatkan oleh Perda is. Sesuai dengan amanat dari

⁵³ Rfk, "Ribuan Bidang Tanah di Pesisir Gunungkidul dikuasai Keraton" <http://jogja.tribunnews.com/amp/2018/02/21/ribuan-bidang-tanah-di-pesisir-gunungkidul-dikuasai-keraton>, akses 15 Agustus 2019.

⁵⁴ Media Center Sleman, " Luas Tanah Sultan Ground di Sleman Capai 7465 Hektare", <https://mediacenter.slemankab.go.id/luas-tanah-sultan-ground-di-sleman-capai-7465-hektare/>, diakses 12 Agustus 2018.

⁵⁵ Kur, "Peta Desa Jadikan Acuan Pendataan SG dan PAG", <http://jogja.tribunnewa.com/2016/06/30/peta-desa-jadikan-acuan-pendaftaran-sg-dan-pag>, diakses 12 Agustus 2018

Keppres Nomor 33 Tahun 1984 untuk mencabut Undang-Undang atau peraturan yang berkaitan dengan pertanahan di Yogyakarta sebelum berlakunya UUPA seharusnya Surat Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor 898/I/A/1975 tentang Larangan Kepemilikan Hak atas Tanah bagi Warga Nonpribumi. Dalam hal ini warga keturunan Tionghoa untuk memiliki hak milik atas tanah juga dihapuskan namun sampai dengan sekarang masih berlaku dan secara tidak langsung menjadi diskriminasi bagi warga keturunan Tionghoa.⁵⁶

Instruksi Wakil Gubernur tersebut seperti memnerikan diskriminasi atas kepemilikan hak milik ats tanah. Sedangkan dalam Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non Pribumi dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan, Perencanaan Program, ataupun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan sudah jelas bahwa tidak ada lagi yang disebut dengan WNI keturunan, semua rakyat disebut WNI.

Kasus-kasus yang menyangkut tanah *Sultan Ground* semakin banyak karena adanya bentrok kepentingan antara masyarakat sebagai pengguna tanah dan pihak Keraton sebagai penguasa seluruh tanah *Sultan Ground*. Pemberian hak pemanfaatan atas tanah Keraton memang menjadi hak Keraton. Pemberian pemanfaatan tanah ini juga seharusnya berkaca pada tata ruang DIY, sehingga pemberian hak pemanfaatan ini tida hanya berdiri mewakili golongan tertentu saja.

⁵⁶ Khaerur Reza, "Instruksi Wagub diy 1975 Harusnya Sudah Gugur Sejak 1984," <http://jogja.tribunnews.com>, akses 12 Agustus 2018.

Perdais yang mengatur tentang pemanfaatan tanah *Sultan Ground* ini pada kenyataannya hanya mempertegas status kedudukan tanah-tanah *Sultan Ground* sebagai milik Keraton Yogyakarta, namun tidak memberikan perubahan pada pemanfaatannya. Sebagai konsekuensi kepemilikan Keraton atas tanah *Sultan Ground* , maka tanah-tanah ini dapat kapan saja diambil kembali oleh pihak Keraton. Tanah *Sultan Ground* masih dapat dimanfaatkan oleh masyarakat namun sesuai instruksi dalam Perdais seluruh tanah Sutan Ground ini harus melewati fase identifikasi dan inventarisasi terlebih dahulu sebelum dimanfaatkan oleh masyarakat.